最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第845號

上　訴　人　李振芳

訴訟代理人　黃義偉　律師
被 上訴 人　臺北市政府
代　表　人　柯文哲
被 上訴 人　臺北市都市更新處

代　表　人　陳建華
共　　同
訴訟代理人　張雨新　律師
參　加　人　吉美建設事業股份有限公司

代　表　人　蔡郁君
訴訟代理人　吳展旭　律師
　　連星堯　律師
參　加　人　黃振興

訴訟代理人　張淑瑛　律師

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國109年6月11日臺北高等行政法院107年度訴字第665號行政判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、參加人吉美建設事業股份有限公司（下稱吉美公司）擔任實施者，擬具「擬訂○○市○○區○○段○○段000地號等43筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」（下稱系爭都更計畫案），前經聽證程序，由被上訴人臺北市政府依行為時(下同)都市更新條例（下稱都更條例）第19條、第29條規定，以民國107年4月12日府都新字第10633048500號公告（下稱原處分）核定發布實施。原處分核定實施之都市更新（下稱都更）權利變換計畫之範圍，包括坐落○○市○○區○○段○○段000地號土地（下稱系爭土地）上，建號為同小段0000建號之一層木造建築物（下稱0000建號建物）。上訴人於107年5月2日，由連銀山律師代理發函予被上訴人臺北市政府及參加人吉美公司，主張0000建號建物雖以贈與為原因而登記為上訴人胞弟即參加人黃振興所有，但之前即因老舊不堪使用而拆除，由其母黃巧雲在原址重建為2層磚造、屋突鋼鐵造之房屋（下稱系爭磚造房屋），但未辦保存登記，所有權則歸原始起造人黃巧雲所有。黃巧雲於96年8月11日死亡，該系爭磚造房屋遺產經繼承人協議分割，由上訴人與參加人黃振興共有，上訴人應有部分比例有1/5。黃振興隱匿0000建號建物已滅失之事實，以該登記不存在之房屋參與系爭都更計畫案，不顧上訴人擁有系爭磚造房屋所有權而得參與都更之利益，都更程序進行中，上訴人未接獲任何通知，參加人吉美公司實施系爭都更計畫案也不理會上訴人權利主張，請被上訴人臺北市政府修正辦理，並請被上訴人臺北市都市更新處（下稱都更處）、參加人吉美公司提供系爭都更權利變換計畫，請吉美公司出面協調，而對原處分表明不服的意思。經被上訴人都更處以107年5月11日北市都新事字第10700392000號函復，系爭都更計畫案是依地政機關建物登記謄本所載辦理，並無上訴人所述內容錯誤。上訴人對原處分仍有不服，遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：「原處分撤銷」。經原審依職權命參加人吉美公司及黃振興獨立參加本件被上訴人之訴訟，並

以107年度訴字第665號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人在原審答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠上訴人訴訟真意為能積極參與系爭都更計畫案之權利變換計畫，享有獲配重建後建物之權利。然系爭磚造房屋為未辦保存登記之違章建築，建造當時建築法已開始施行建築管理，非屬都更條例前開規定所稱合法建築物。上訴人雖提出該房屋繳納房屋稅之相關稅籍資料，但房屋稅之課徵資料，不具證明該房屋已符合建築法令建造、使用的意義；無從佐證其為合法建築物。況上訴人於原審言詞辯論期日，自承該房屋並非可依都更條例第25條規定參與權利變換計畫之合法建築物，以上訴人向法院陳述之事實關係顯示，並無因原處分而損害其同意系爭都更計畫案之報核，或以權利變換、協議合建或其他方式，參與該都更計畫案實施的權利或法律上利益之可能，無提起本件撤銷訴訟的訴訟權能，欠缺權利保護必要。再者，上訴人經受命法官詢其主張原處分應予撤銷之論理目的為何，更直承其不再求以系爭磚造房屋參與系爭都更計畫案或權利變換計畫，只單純認為原處分將已拆除滅失之諸多建物列為權利變換之對象，均有違法，故要訴請撤銷之等語，更顯示上訴人提起本件撤銷訴訟，已無關於原處分是否侵害其參與系爭都更計畫案或權利變換等公法上權利或法律上利益，屬客觀訴訟，顯然欠缺提起行政訴訟法第4條撤銷訴訟的訴之利益。

㈡綜上，上訴人縱為系爭磚造房屋之共有人，但該房屋並非都更條例所定得參與都更之合法建築物，並無訴請應經其同意始得核定系爭都更計畫案或實施該都更計畫案之訴訟權能等語，判決駁回上訴人之訴。

四、本院查：

㈠按行政訴訟係以保障個人之權利免於受到行政權之違法侵害為主要目的，是依原告之主張顯示行政機關之作為或不作為有侵害其權利或法律上利益之可能，原告即具提起行政訴訟之訴訟權能，而為適格當事人。至行政機關之作為或不作為是否確有違法及損及原告之權利，則為實體判定原告之訴有無理由之問題 。

㈡都更條例第3條規定：「……二、都市更新事業：係指依本條例規定，在更新地區內實施重建、整建或維護事業。……五、權利變換：係指更新單元內重建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金。」第19條第1項規定：「都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬依第7條第2項規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告30日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。」第22條第1項、第2項規定：「(第1項)實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第10條規定申請獲准實施都市更新事業者，除依第7條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過2分之1，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過2分之1之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過5分之3，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過3分之2之同意；其屬依第11條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過3分之2，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過4分之3之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過5分

之4同意者，其所有權人數不予計算。(第2項)前項人數與土地及建築物所有權比例之計算，準用第12條之規定。」第25條規定：「(第1項)都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施之。（第2項）以區段徵收方式實施都市更新事業時，抵價地總面積占徵收總面積之比例，由主管機關考量實際情形定之。」第25條之1規定：「以協議合建方式實施都市更新事業，未能依前條第1項取得全體土地及合法建築物所有權人同意者，得經更新單元範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過5分之4之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購；協議不成立者，得由實施者檢具協議合建及協議價購之條件、協議過程等相關文件，按徵收補償金額預繳承買價款，申請該管直轄市、縣（市）主管機關徵收後，讓售予實施者。」第29條規定：「(第1項)以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第19條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理……(第3項)權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。」第39條規定：「(第1項)權利變換範圍內合法建築物及設定地上權、永佃權或耕地三七五租約之土地，由土地所有權人及合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人或耕地三七五租約之承租人於實施者擬定權利變換計畫前，自行協議處理。(第2項)前項協議不成，或土地所有權人不願或不能參與分配時，由實施者估定合法建築物所有權之權利價值及地上權、永佃權、或耕地三七五租約價值，於土地所有權人應分配之土地及建

築物權利範圍內，按合法建築物所有權、地上權、永佃權或耕地三七五租約價值占原土地價值比例，分配予各該合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人或耕地三七五租約承租人，納入權利變換計畫內。其原有之合法建築物所有權、地上權、永佃權或耕地三七五租約消滅或終止。……。」中央主管機關依據都更條例第29條第3項規定訂定行為時都市更新權利變換實施辦法第2條規定：「本辦法所稱權利變換關係人，係指依本條例第39條規定辦理權利變換之合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人及耕地三七五租約承租人。」準此可知，得參與都更事業計畫表達同意與否及納入權利變換計畫範圍者，前者以更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人為限，後者則以更新單元內重建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業者為限。

㈢經查：

1.上訴人提起本件行政訴訟，係主張原處分以0000建號建物為更新單元範圍內系爭土地上原合法建物，並以該建物登記所有權人即參加人黃振興一人，作為系爭都更計畫案之對象，惟該建物業經原所有權人即上訴人與參加人黃振興之母黃巧雲予以拆除，黃巧雲並於同址興建系爭磚造房屋，而後由上訴人與參加人黃振興共同繼承系爭磚造房屋所有權。系爭都更計畫案將上訴人共有之系爭磚造房屋排除在外，致上訴人未列入系爭都更計畫案等情，並據提出遺產分割協議書為證，復為兩造所不爭執。依此，足見依上訴人之主張，已可獲致如在同一都更範圍內之系爭磚造房屋為應列入系爭都更計畫案之合法建物，則原處分未將上訴人共有之系爭磚造房屋納入，即有侵害上訴人得以系爭磚造房屋參與系爭都更計畫案，致影響該都市更新事業計畫是否達同意比例門檻及上訴人應獲配權利之可能。是以上訴人有提起本件訴訟之訴訟權能而為適格之當事人。至於系爭磚造房屋是否確為合法建

物，則為實體判斷上訴人之訴有無理由之問題。原判決以上訴人於言詞辯論時自承系爭磚造房屋並非合法建物等語，即認上訴人並無因原處分而損害其參與系爭都更計畫案之權利或法律上利益之可能，而無提起本件訴訟之訴訟權能，欠缺權利保護必要；復以上訴人係爭執系爭都更計畫案有以其他已滅失建物為權利變換對象，或計算同意數比例不正確之違法為由訴請撤銷原處分，核係就原處分客觀上有無違法提起客觀訴訟，欠缺訴之利益等情，以之駁回上訴人在原審之訴，即有未洽。上訴意旨就此主張原判決認定其無提起本件行政訴訟之訴訟權能，係屬違誤，應屬有據。

2.惟查，系爭磚造房屋是原起造人即上訴人與參加人黃振興之母黃巧雲在0000建號建物於76年間拆除後，自行出資興建且未辦保存登記之違章建築；興建系爭磚造房屋當時，系爭磚造房屋所在地區，已受建築法建築管理之管制等情，亦為原判決確定之事實。按建築法第25條規定，非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用建築物，故非依建築法相關規定取得建築執照之許可而合法建造、使用者，即非屬都更條例前開規定所稱合法建築物。又房屋稅，以附著於土地之各種房屋，及有關增加該房屋使用價值之建築物，為課徵對象。該條例所稱房屋，指固定於土地上之建築物，供營業、工作或住宅用者；所稱增加該房屋使用價值之建築物，指附屬於應徵房屋稅房屋之其他建築物，因而增加該房屋之使用價值者，此觀房屋稅條例第2條及第3條自明。是以作為房屋稅之房屋，是基於稅捐目的設定其課徵客體，其所稱之房屋概念，自不能與前引都更條例等規定所指建物，係以合法建物為限者，彼此相提併論。原判決另論明上訴人雖提出系爭磚造房屋之房屋繳納房屋稅之相關稅籍資料，不具證明該房屋已符合建築法令建造、使用的意義，上訴人又未能提出系爭磚造房屋前曾依建築法令取得建造執照興建，並取得使用執照而合法使用之相關建築執照文件，也無法提出系爭磚造房屋以合法建

築物辦理保存登記之登記資料，因認無從佐證其為都更條例所指之合法建築物一節，經核與經驗法則、論理法則及建築法、都更條例、房屋稅條例無違。是系爭磚造房屋既非都更條例之合法建物，原處分未將之納入系爭都更計畫案，於法即無不合。

3.至於上訴意旨援引108年5月15日修正發布都更條例施行細則第12條第1項第1款規定：「土地及合法建築物所有權人或實施者，分別依本條例第22條第2項或第37條第1項規定取得之同意，應檢附下列證明文件：一、土地及合法建築物之權利證明文件：㈠地籍圖謄本或其電子謄本。㈡土地登記謄本或其電子謄本。㈢建物登記謄本或其電子謄本，或合法建物證明。……。」經查，上開規定第3目「或合法建物證明」為修正前即有之規定，108年5月15日之修正係將其從原列條次第15條移列至第12條，惟上開規定所指合法建物證明，亦非謂有房屋稅繳納或稅籍繳納證明即屬之。另上訴人所引內政部營建署於108年7月29日召開「研商危老重建計畫涉及未登記合法建築物認定疑義會議紀錄」則是內政部營建署就都市危險及老舊建築物加速重建條例有關危老重建計畫涉及之未登記合法建築物認定疑義所召開之研商會議；又該會議中內政部地政司發言提及內政部89年4月24日台內營字第8904763號函，則是為輔導老人養護機構立案，有關合法房屋認定應檢附之文件所為之函釋(見本院卷第47-51頁)，經核乃各該主管機關就各該行政法規範意旨所能含納之建物對象所為之討論或函釋，均與都更條例規範之合法建物無涉。上訴意旨主張都更條例所稱合法建物不以完成保存登記為唯一認定標準，上訴人已提出系爭磚造房屋繳納房屋稅之相關稅籍資料，原判決以該屋非依建築法取得建築執照許可，且未提出已辦理保存登記之資料，遽以認定系爭磚造房屋並非合法建物，核與上述都更條例施行細則、研商會議及內政部函釋規定不符，指摘原判決適用法規不當云云，並無可取。

㈣綜上，原處分未將上訴人共有之系爭磚造房屋納入系爭都更計畫案，並無違誤，上訴人求為撤銷原處分，即屬無據。又本件原處分機關為臺北市政府，上訴人贅列都更處為被上訴人，亦有未合。原判決駁回上訴人於原審之訴，理由雖不相同，惟駁回之結論並無二致，仍應予以維持，上訴意旨求予廢棄原判決，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　2　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煌

法官　蔡　紹　良

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　2　　日

書記官　蕭　君　卉